إدارة الديون الخارجية

سلسلة دورية تعنى بقضايا التنمية في الأقطار العربية
العدد الثلاثون - يونيو/حزيران 2004 - السنة الثالثة

تقديم

إن إتاحة أكبر قدر من المعلومات والمعارف لأوسع شريحة من أفراد المجتمع، يعتبر شرطا أساسياً لجعل التنمية قضية وطنية يشارك فيها كافة أفراد وشرائح المجتمع وليس الدولة أو النخبة فقط. وكذلك لجعلها نشاطاً قائماً على المشاركة والشفافية وخاضعاً للتقييم وللمساءلة.

وتأتي سلسلة ***"جسر التنمية "*** في سياق حرص المعهد العربي للتخطيط بالكويت على توفير مادة مبسطة قدر المستطاع للقضايا المتعلقة بسياسات التنمية ونظرياتها وأدوات تحليلها بما يساعد على توسيع دائرة المشاركين في الحوار الواجب إثارته حول تلك القضايا حيث يرى المعهد أن المشاركة في وضع خطط التنمية وتنفيذها وتقييمها من قبل القطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني المختلفة، تلعب دوراً مهماً في بلورة نموذج ومنهج عربي للتنمية يستند إلى خصوصية الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمؤسسية العربية، مع الاستفادة دائماً من التوجهات الدولية وتجارب الآخرين.

والله الموفق لما فيه التقدم والإزدهار لأمتنا العربية،،،

د. عيسى محمد الغزالي
مدير عام المعهد العربي للتخطيط بالكويت

المقدمة.

أولا - مفهوم المديونية.

ثانيا - تطور مديونية الدول النامية:

1 . تدفقات المديونية.
2 . معايير تصنيف المديونية.

ثالثا - الإدارة الفعالة للمديونية:

1 . وظائف الإدارة العليا:
أ . رسم السياسة.
ب . التنظيم والتشريعات.
ج . تحديد المصادر.
2. الإدارة العملاتية:
أ . الإدارة غير النشطة.
ب . الإدارة النشطة للمديونية.
3 . وحدات إدارة المديونية.
4 . أنظمة المعلومات.
5 . استراتيجية الإدارة الفعالة للديون.

رابعا - استدامة المديونية:

1 . أدوات استدامة المديونية.
2 . سيناريوهات المديونية.
3 . مؤشرات المديونية:
أ . مؤشر الدين إلى الصادرات.
ب . مؤشر الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي.
ج . مؤشر القيمة الحالية للدين إلى المداخيل الحكومية.
د . مؤشر خدمة الدين إلى الصادرات.
ه . مؤشر الاحتياطي إلى الديون القصيرة.

خامسا - إدارة المخاطر:

1 . الإطار المؤسسي.
2 . الاستراتيجية.

سادسا - إعادة تنظيم الديون:

1 . إعادة الجدولة.
2 . إعادة التمويل.
3 . السماح.
4 . تحويل الدين.
5 . إعادة شراء الدين والدفع المسبق.
6 . تخفيض الدين.

إدارة الديون الخارجية

إعداد: د. بلقاسم العباس

المقدمة:

تحتاج الدول النامية رؤوس الأموال لتمويل التنمية فيها، وتلجأ للاستدانة من الدول ذات الفائض في رأس المال، باعتبار إن الاستدانة تزيد من النمو عبر قناة الادخار والاستثمار وتضيق من "فجوة الادخار"، على أن يتم دفع الدين في المستقبل في شكل أقساط مع الفوائد. وقد أدى الارتفاع الكبير في تكاليف خدمة المديونية خلال حقبتي السبعينات والثمانينات إلى وقوع كثير من الدول في "فخ المديونية". ومن المتوقع أن تزداد احتياجات الدول النامية للديون لتمويل التنمية في ظل ضآلة مواردها المالية. وهو الأمر الذي يتطلب توفر إدارة جيدة للمديونية من طرف الدائنين والمدينين لتفادي أزمات المديونية وتعظيم الفوائد وتقليل المخاطر. وتتمثل الإدارة الجيدة في تخصيص جزء من النمو المستقبلي لتمويل خدمة المديونية الحالية، وكذلك رسم الحدود القصوى لنمو المديونية، مع ملاحظة أنه لا يوجد قانون عملي واضح لتحديد الحجم الأمثل للمديونية، وعلى الاقتصاديين إعداد الدراسات اللازمة لتحديد هذا الحجم.

إن هدف إدارة المديونية هو الإبقاء على حجمها في حدود قابلة لخدمتها وتفادي حدوث أزمة مديونية. إضافة إلى إدارة الأزمة في حال حدوثها عبر إعادة الجدولة بشروط مقبولة. قد تحدث أزمة المديونية لعدة أسباب منها، انهيار أسعار الصادرات وعدم توفر السيولة، والإدارة غير الكفؤة للاقتصاد كالتوسع النقدي واعتماد سعر صرف أكبر من مستواه التوازني، ما يؤدي إلى مشاكل في ميزان المدفوعات قد تعقد مشاكل المديونية. ولتفادي هذه المشاكل تبرز أهمية أنظمة الرصد والمتابعة والمحاسبة وتطوير نظام وطني لتقييد المديونية وطريقة الموافقة عليها. إضافة إلى ضرورة أن يأخذ صناع القرار بالحسبان مؤشرات الأداء الاقتصادية المتعددة، وكذلك طبيعة المديونية ومؤشراتها.

تسمح إعادة جدولة الديون بإعادة ترشيد آجال تسديد المديونية إذ كان سبب الأزمة آجال الدفع. أما إذا كانت الأسباب داخلية طويلة الأجل، فإن الاصلاح الاقتصادي يكون أكثر فاعلية من الجدولة. عموماً تطبق إعادة الجدولة مع برامج الاصلاح الاقتصادي والاجتماعي، لحث النمو والانتعاش الاقتصادي (برامج إدارة الطلب وكذلك برامج التعديل الهيكلي). وتفترض إدارة الطلب أن سبب مشاكل المديونية وميزان المدفوعات هو سوء إدارة الطلب الكلي قصير الأجل. أما التعديل الهيكلي فيهدف إلى القضاء على التشوهات الهيكلية التي تسبب التضخم وتعوق النمو الاقتصادي متوسط وطويل الأجل. وتهدف سياسة التعديل إلى انطلاق النمو وتسمح للبلد بخدمة مديونيته وتحقيق التقدم الاقتصادي.

تستهدف الإدارة الجيدة للمديونية الإبقاء على حجم الدين الخارجي في حدود قابلة لخدمته وتفادي حدوث أزمة مديونية.

ولما كانت متاعب مديونية الدول النامية لها أبعاد متعددة على المستويين الوطني والدولي، فإنها تتطلب إدارة فعلية على هذين المستويين بما يساهم في مساعدة الحكومات على تجنب هذه المصاعب وتقليل تكاليف الاستدانة والتأكد من الاستخدام الأمثل للموارد الداخلية والخارجية. وتضم الإدارة الفعالة للمديونية قضايا متعددة مثل الإدارة والاتصال وتدفق المعلومات والتصريحات القانونية وتحليل الديون وميزان المدفوعات والموازنة ومراقبة الاستدانة وتحديد الاستراتيجيات وإدخال أنظمة المعلومات الإلكترونية وكذلك تدريب العاملين. كما إن لإدارة المديونية بعدين الأول اقتصادي كلي ينظر لإدارة المديونية كجزء من الإدارة الاقتصادية الكلية، والثاني جزئي إداري أي جزء من الإدارة الحكومية.

أولا - مفهوم المديونية:

حددت مجموعة عمل دولية متعددة الأطراف سنة 1988 المديونية والديون الخارجية على أنها قيمة الالتزامات القائمة والموزعة، في أي فترة من الزمن، للمقيمين في دولة معينة تجاه غير المقيمين لدفع الأساس مع وبدون فائدة أو دفع فائدة مع أو بدون أساس. وهذا التعريف الواسع للديون الخارجية يتطلب نظام مرن لتدوين وإدارة الديون، ويتطلب المعرفة الكاملة لكافة الالتزامات المالية الخارجية للدولة، والتي تشمل ديون الحكومة، ديون البنك المركزي، وديون المؤسسات العامة والخاصة المضمونة أو غير المضمونة من طرف الحكومة، وتشمل كذلك العمليات المالية الأخرى للأعوان الاقتصاديون مثل الاستثمار المباشر.

ولضمان إدارة جيدة للديون يجب عدم إغفال أي من المكونات الأساسية للمديونية. ما يستوجب استخدام تعريفا ضيقا للمديونية يشمل كل الديون المتوسطة وطويلة الآجل والمستحقة على الحكومة أو مضمونة من طرفها. وهذا التعريف يتضمن ديون القطاع الخاص لأنها تخضع لنفس القوانين والترتيبات المتعلقة بالديون المستحقة على القطاع العام. إن التعريف الموسع للمديونية يمكن أن يضيف الديون الحكومية قصيرة الأجل وكذلك ديون القطاع الخاص غير المضمونة.

إن خدمة مستحقات المديونية يمكن أن تتسبب ببعض المشاكل للبلد المقرض. فمن جهة هنالك حاجة للحصول على العملة الأجنبية لخدمة المديونية، ومن جهة أخرى يجب توفر موارد مالية للحكومة من ميزانيتها من أجل ذلك، وبالتالي، يمكن اعتبارها مسألة مالية عامة وتشكل جزءً من إدارة الدين الحكومي والموازنة، أو اعتبارها جزءً من إدارة الاحتياطي الأجنبي في حال توفر العملة الأجنبية.

ثانيا - تطور مديونية الدول النامية:

ارتفعت مديونية الدول النامية بشكل مطرد من 72.5 مليار دولار سنة 1970 إلى 2442.1 مليار دولار سنة 2001 وتتكون هذه المديونية في أغلبها من استحقاقات طويلة الأجل (82% سنة 2001). وتتوزع هذه الأخيرة إلى 73% في شكل دين عام ومضمون و27% في شكل دين خاص غير مضمون، بينما تشكل الديون قصيرة الأجل 15% والديون المستحقة لصندوق النقد الدولي 3%. وتتوزع مديونية الدول النامية بشكل غير متساو ما بين المناطق الجغرافية ومجموعات البلدان حسب مستويات الدخل.

وقد توزعت مديونية الدول النامية سنة 2001 حسب الجدول التالي:

المنطقة	إجمالي المديونية	%	% الدين طويل الأجل	% الدين العام
شرق آسيا والهادي	604.3	25	80.0	67.5
أوروبا وآسيا الشرقية	485.9	20	79.1	74.0
أمريكا اللاتينية والكاريبي	787.1	32	83.8	63.0
شمال أفريقيا والشرق الأوسط	196.6	8	76.4	95.6
جنوب آسيا	159.3	6	95.16	92.5
جنوب الصحراء	208.9	9	80.7	92.7
المجموع	24421	100	82	73
الدول منخفضة الدخل وذات مديونية ثقيلة	342.6	14.0	81.6	84.0
الدول متوسطة الدخل وذات مديونية ثقيلة	502.3	20.0	81.9	64.9
الدول منخفضة الدخل وذات مديونية متوسطة	52.6	2.0	86.6	93.42
الدول متوسطة الدخل وذات مديونية متوسطة	703.8	28.1	82.8	69.07
الدول النامية الأخرى (متوسطة ومنخفضة الدخل وذات مديونية بسيطة)	890.6	36.0	81.6	74.6
المجموع	2442.1	100	82.0	73.0

المصدر: تقرير التمويل التنموي على مستوى العالم 2002، البنك الدولي.

يتضح من الجدول أعلاه أن معظم مديونية الدول النامية مركزة في ثلاث مناطق جغرافية هي شرق آسيا وأوروبا وأمريكا اللاتينية بنسبة 77%، بينما تبلغ حصة جنوب آسيا وجنوب الصحراء وشمال أفريقيا والشرق الأوسط حوالي 23%.

بالنسبة لتوزيع المديونية على الدول حسب مستويات دخلها، يظهر أن الدول ذات الدخل المتوسط حظيت بحوالي 48% من الإجمالى. بينما حظيت الدول ذات الدخل المنخفض بحوالي 16%، منها نحو 14% للدول ذات المديونية الثقيلة ونحو 2% للدول ذات المديونية المتوسطة.

وفيما يتعلق بالتوزيع حسب حجم المديونية، يظهر إن الدول ذات المديونية البسيطة وتضم الدول متوسطة ومنخفضة الدخل قد استأثرت بنحو 36% من الإجمالى، في حين بلغت حصة الدول ذات المديونية المتوسطة نحو 30%، منها حوالي 28% للدول متوسطة الدخل وحوالي 2% للدول منخفضة الدخل. أما الدول ذات المديونية الثقيلة فبلغت حصتها نحو 34%، منها 20% للدول متوسطة الدخل و 14% للدول منخفضة الدخل.

أما من ناحية بنية المديونية، فيلاحظ إن الديون طويلة الأجل تستأثر بنسبة 82% من إجمالى ديون الدول النامية، مع فروقات كبيرة بين مجموعات الدول. حيث تتميز دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا مثلا، بارتفاع نسبة الديون القصيرة الأجل وديون صندوق النقد الدولي التي تصل إلى حوالي 24% من إجمالى مديونيتها. كما يشكل الدين العام والدين المضمون نسبة مرتفعة في دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، في حين تنخفض هذه النسبة في دول أمريكا اللاتينية حيث ترتفع نسبة الدين الخاص غير المضمون إلى 37%.

1 . تدفقات المديونية:

بـلغت مدفوعـات المديونيـة لـلدول الـنامية سـنة 2001 حوالـي 253 مـليار دولار أغلـبها ديـون طويـلة الأجـل (88%). وفـي نفـس الوقـت وصـلت قيمـة خدمـة أسـاس المديونيـة إلى 259.7 مـليار دولار، مـا يجعـل صـافي تدفقـات الديـون حوالـي (15.7-) مـليار دولار مـنه حوالـي (9- مـليار ديـون قصـيرة الأجـل. أمـا قيمـة خدمـة المديونيـة (الفوائـد) فبـلغت نحـو 122.2 مـليار دولار ممـا يجعـل صـافي الـتحويلات عـلى المديونيـة حوالـي (137.9-) مـليار دولار. أي أن إجمـالي مـا تحصـل عليه الـدول الـنامية مـن مدفوعـات الديـون الجديـدة يقـل بكـثير عـن مـا تدفعـه للدائـنين لخدمـة اصـل الديـن وفوائـده والـتي بـلغت حوالـي 381.9 مـليار دولار سـنة 2001. وإذا نظـرنا إلى هـذه الأرقـام خـلال الثمانيـنات والسـبعينات، فيتـبين أن الديـون الـتي كـانت تحصـل عـليها الـدول الـنامية كـانت اكـبر ممـا تدفعـه، وكـان صـافي الـتدفقات وصـافي الـتحويلات على المديونية موجبا.

اصـبح إجمـالى مـا تحصـل عـليه الـدول الـنامية مـن مدفوعـات الديـون الجديـدة يقـل بكـثير عـن مـا تدفعـه للدائـنين لخدمة اصل الدين وفوائده.

وقـد وصـل صـافي تدفقـات المديونيـة طويـلة الأجـل إلى حوالـي (19.5 -) مـليار دولار سـنة 2000. بيـنما بـلغت قيمـة صـافي الاسـتثمار الأجنـبي نحـو 168.2 مـليار دولار وتدفقـات الاسـتثمارات الماليـة حوالـي 18.5 مـليار دولار، فـي حيـن بـلغت قيمـة الهـبات حوالـي 29.2 مـليار دولار، مـا يجعـل صـافي تدفـق المـوارد الماليـة لـلدول الـنامية حوالـي 196.5 مـليار دولار. وهـذا يـدل أن الـدول الـنامية قـد أصـبحت تعـتمد عـلى تدفقـات رأس المـال الخـاص فـي تمويل التنمية أكثر من تدفقات المديونية.

مؤشرات المديونية سنة 2001

المنطقة	الدين÷ الصادرات	الدين ÷ الناتج القومي	خدمة المديونية÷ الصادرات	الفوائد ÷ الصادرات	الفوائد÷ الدخل الفردي	الاحتياطي ÷ الواردات	قصير الأجل÷ المديونية	الميسر ÷ المديونية	المتعدد ÷ المديونية
شرق آسيا والهادي	74.2	29.4	11.5	3.6	1.4	6.7	17.8	16.9	13.1
أوروبا وآسيا الوسطى	112.2	49.2	18.4	5.2	2.3	3.8	15.3	4.9	6.9
أمريكا اللاتينية والكاريبي	167.0	43.3	33.3	10.9	2.8	3.7	13.2	4.0	12.4
شمال أفريقيا والشرق الأوسط	85.4	32.8	10.2	3.6	1.4	5.9	22.4	28.0	11.2
جنوب آسيا	141.5	24.5	12.3	5.1	0.9	5.4	3.5	52.4	38.4
جنوب الصحراء	178.8	70.9	12.4	4.1	1.6	2.5	16.2	138.8	25.5
الدول النامية	112.2	38.2	17.6	5.6	1.4	6.7	15.1	15.4	14.2
دول منخفضة الدخل وذات مديونية شديدة.	237.9	100.3	19.3	7.6	3.2	3.2	13.2	33.7	21.5
دول متوسطة الدخل وذات لمديونية شديدة.	354.3	51.0	69.6	21.6	3.1	4.8	16.4	6.2	9.4
دول منخفضة الدخل وذات مديونية متوسطة.	187.0	78.8	12.3	4.1	1.7	3.2	8.4	63.7	41.5
دول متوسطة الدخل وذات مديونية متوسطة.	112.5	57.5	16.5	6.0	3.1	4.7	13.5	6.9	8.7
دول أخرى (متوسطة ومنخفضة الدخل وذات مديونية بسيطة).	70.7	23.8	13.2	3.7	1.2	4.8	17.2	17.3	16.0

المصدر: تقرير التمويل التنموي على مستوى العالم 2002، البنك الدولي.

2 . معايير تصنيف المديونية:

يصنف تقرير التمويل التنموي على مستوى العالم الذي يصدره البنك الدولي، ثقل مديونية الدول حسب مؤشرين رئيسيين، الأول هو نسبة القيمة الحالية لإجمالى خدمة المديونية، أي الأصل والفوائد، إلى الصادرات التي تشمل السلع والخدمات وتحويلات المهاجرين. ويعتمد البنك قيمة الصادرات لأنها تعكس قدرة البلد على توفير العملات الأجنبية لخدمة ديونه. المؤشر الثاني هو نسبة القيمة الحالية لإجمالي خدمة المديونية إلى الدخل القومي الإجمالى. ويتم اعتماد الدخل القومي باعتباره المعيار الأشمل لقياس قدرة الاقتصاد الوطني على توليد الدخل وتحمل أعباء المديونية.

وقد تم في تقرير التمويل التنموي لعام 2002 على سبيل المثال، احتساب هذين المؤشرين كالتالي:

مؤشر خدمة الدين/الصادرات = القيمة الحالية لإجمالي خدمة المديونية لعام 2000 / متوسط قيمة الصادرات للسنوات 98 – 2000

مؤشر خدمة الدين/الدخل القومي = القيمة الحالية لإجمالي خدمة المديونية لعام 2000 / متوسط الدخل القومي للسنوات 98 – 2000

تعتبر الدولة ذات مديونية شديدة إذا بلغ معدل المؤشرين ما يعرف بالقيمة الحرجة. وتتمثل هذه القيمة بتجاوز مؤشر خدمة الدين إلى الصادرات 220% أو إذا تجاوز مؤشر خدمة الدين إلى الدخل القومي 80%. وتصنف الدولة ذات مديونية متوسطة إذا وصل المؤشرين إلى ثلاثة أخماس القيمة الحرجة، أي ما يعادل 48% لمؤشر الدخل القومي أو 132% لمؤشر الصادرات. أما إذا كان معدل المؤشرين اقل من ثلاثة أخماس القيمة الحرجة فتصنف الدولة ذات مديونية بسيطة. وحتى يعكس حجم المديونية مستوى التنمية الذي وصلته أي دولة، فإنه يتم ربط مؤشرات المديونية مع حصة الفرد من الدخل القومي تبعا للمعايير المعتمدة من طرف البنك الدولي، وكما هو ملخص في الجدول أدناه. وهكذا يمكن تصنيف الدول حسب مستويات دخل الفرد ومستويات المديونية، وتعتبر دول الدخل المنخفض وذات المديونية الشديدة هي مجموعة الدول التي يحاول المجتمع الدولي مساعدتها من خلال ما يعرف بمبادرات تخفيف أعباء المديونية عن الدول الفقيرة المثقلة بالديون.

معايير تصنيف الدول حسب المديونية والدخل

تصنيف الدول حسب حصة الفرد من الدخل القومي	**مؤشر الصادرات أكبر من 220% أو مؤشر الدخل القومي أكبر من 80%**	**مؤشر الصادرات اقل من 220% وأكبر من 132% أو مؤشر الدخل القومي اقل 80% وأكبر من 48%**	**مؤشر الصادرات أقل من 132% ومؤشر الدخل القومي أقل من 48%**
دول الدخل المنخفض: أقل من 755$	دول منخفضة الدخل وذات مديونية شديدة	دول منخفضة الدخل وذات مديونية متوسطة	دول منخفضة الدخل وذات مديونية بسيطة
دول الدخل المتوسط: أكثر من	دول متوسطة الدخل	دول متوسطة الدخل وذات	دول متوسطة الدخل

756$ وأقل من 9265$	وذات مديونية شديدة	مديونية متوسطة	وذات مديونية بسيطة

يستخدم هذا التصنيف كمؤشر يعكس مدى جودة إدارة المديونية ويرصد تطورها السنوي بحيث لا تقع الدولة في فخ المديونية الشديدة، وتسعى بالوقت ذاته لتوظيف كل الأدوات والسياسات لكي تصنف ضمن الدول ذات المديونية البسيطة.

يعتمد البنك الدولي سعر خصم لحساب القيمة الحالية لخدمة المديونية وكذلك القيمة الحالية لمخزون المديونية القائم. ويستعمل سعر الفائدة الذي تعتمده منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية على ديون الصادرات المدعومة الحكومات، وهي تمثل أحسن المعدلات الثابتة للدين غير الميسر التي يمكن للدول المدينة الحصول عليها في السوق الدولية. وتخصم قروض المؤسسات الدولية بمعدل الفائدة على حقوق السحب الخاصة.

وتضم قاعدة معلومات المديونية في البنك الدولي 136 دولة تقوم بالإبلاغ عن مديونيتها من خلال نظام المدينين. وفي سنة 2001 اعتبرت 33 دولة كدول منخفضة الدخل وذات مديونية شديدة، و16 منخفضة الدخل وذات مديونية متوسطة، و12 دولة منخفضة الدخل وذات مديونية بسيطة. أما بالنسبة دول متوسطة الدخل فبلغ عددها 75 دولة من بينها 8 دول ذات مديونية شديدة و27 دولة ذات مديونية متوسطة و40 دولة ذات مديونية بسيطة وبالتالي فإن الدول النامية توزع كالتالي:

توزيع الدول النامية حسب ثقل المديونية والدخل

	مديونية شديدة	مديونية متوسطة	مديونية بسيطة	المجموع
دول الدخل المنخفض	33	16	12	61
دول الدخل المتوسط	8	27	40	75
المجموع	41	43	52	136

بيانات مديونية الدول العربية لعام 2000 (ملايين الدولارات)

البلد	مخزون المديونية	القيمة الحالية	إجمالي خدمة المديونية	الفوائد	الصادرات	الدخل
الأردن	8226	7623	669	301	5867	8313
تونس	10610	10522	1900	553	9402	18572
الجزائر	25002	25374	4467	1655	22757	50606
جيبوتي	262	173	14	3	245	568
السودان	15741	14.824	61	3	1897	9754
سوريا	21657	20842	344	222	7191	15965
الصومال	2562	2274	0	0	-	-
عمان	6.267	5958	864	385	11893	19853
لبنان	10311	10547	1821	650	5462	17420
مصر	28957	22965	1813	726	21555	99657
المغرب	17944	15987	3333	955	12890	32457
موريتانيا	1939	1218	100	33	388	909
اليمن	5616	4238	221	96	5870	7386

المصدر: تقرير التمويل التنموي على مستوى العالم 2002، البنك الدولي.

مؤشرات مديونية الدول العربية خلال الفترة 1998 - 2000

البلد	الدين/ الصادرات	القيمة الحالية للدين/ الصادرات	الدين/ الدخل القومي	القيمة الحالية للدين/ الدخل القومي	خدمة الدين/ الصادرات	الفوائد/ الصادرات
الأردن	147	136	103	95	12	5
الجزائر	153	156	53	54	27	7
تونس	112	111	55	55	20	6
جيبوتي	107	71	48	32	6	1
السودان	1400	1319	171	161	5	0
سوريا	357	344	141	136	6	3
الصومال	-	-	-	-	-	-
عمان	73	69	38	36	10	3
لبنان	186	190	60	61	33	12
مصر	145	115	32	25	9	3
المغرب	142	127	53	47	26	7
موريتانيا	508	319	201	126	26	8
اليمن	131	99	85	64	5	2

المصدر: تقرير التمويل التنموي على مستوى العالم 2002، البنك الدولي.

يعتبر البنك الدولي من خلال نظام الإبلاغ عن الديون الذي أسس عام 1951، المكان الذي تنظم فيه الديون على أساس قرض بقرض. ويقوم البنك باستخدام أنظمة أخرى للإبلاغ عن المديونية لتقدير مديونية العالم النامي. ويتم تحويل بيانات المديونية من العملات التي دفعت بها إلى الدولار الأمريكي للحصول على بيانات مخزون المديونية باستخدام معدلات صرف نهاية الفترة. أما بيانات التدفق فإنها تحول باستخدام متوسط سعر الصرف السنوي. وهذه المعالجة للبيانات تؤدي إلى عدم تساوي التغير في الدين القائم والموزع وصافي التدفقات. وفي نفس الوقت فإن التغير في الدين القائم، بما فيه غير الموزع، يختلف عن التعهدات ناقصاً إعادة الدفع. وتزداد هذه الفروقات كلما زاد تذبذب سعر الصرف خلال السنة. كما أن إلغاء ديون أخرى أو إعادة جدولتها لتصبح دينا عاما طويل الأجل يزيد من هذه الفروق.

ثالثا ـ الإدارة الفعالة للمديونية:

تتمثل مهام الإدارة الفعالة للمديونية في رسم السياسات وسن القوانين والتنظيم وكذلك تحديد مصادر الدين وتدوين مختلف التدفقات المرتبطة بعملة الاستدانة والمراقبة وتحليل مصادر الدين. وتنقسم الوظائف ما بين الإدارة العليا والإدارة العملاتية.

1 ـ وظائف الإدارة العليا:
يمكن تلخيص ابرز وظائف الإدارة العليا في ما يلي:

أ ـ رسم السياسة:
رسم سياسات المديونية واستراتيجيتها بتناسق مع سياسات الإدارة الاقتصادية التي تحدد المستوى المستدام للاقتراض الخارجي. والذي يتأثر بالتدفقات التي تستطيع الدولة استخدامها بكل فعالية.

وتوضح كيفية الحصول على المداخيل الإضافية الضرورية لخدمة الدين دون الوقوع في أزمة مديونية. وتتمثل مخرجات هذه الوظيفة في تحديد الاستراتيجية الوطنية لإدارة المديونية.

ب . التنظيم والتشريعات:

يعنى بتحديد الترتيبات القانونية والإدارية والمؤسسية لإدارة المديونية وإرساء بنية تنظيمية لتوفير إدارة مركزية متناسقة المهام عند مستويات التحليل والتبليغ والمراقبة والعمليات، ويدعمها نظام لتدفق سلس للمعلومات. ويمكن تلخيص مخرجات هذه الوظيفة في تحديد بنية نظام إدارة المديونية.

ج . تحديد المصادر:

تعنى هذه الوظيفة إلى التأكد من أن مهام التبليغ والتدوين والتحليل والمراقبة والعمليات المتعلقة بالمديونية يقوم بها موظفون أكفاء. كما تعنى بتوظيف وتدريب واستقبال المحللين والمستشارين لتقديم المشورة التقنية العالية في مجالات إدارة المديونية مثل إدخال أنظمة الحاسوب، مراجعة المديونية، تنظيم عمليات إعادة الجدولة، وكذلك توفير الوسائل المادية للقيام بهذه العمليات على أحسن وجه. ومخرجات هذه الوظيفة هي الوسائل وتوظيف المهارات (الوسائل المادية والبشرية).

بلغت حصة الدول ذات المديونية الثقيلة نحو 34% من إجمالي مديونية الدول النامية، منها 20% للدول متوسطة الدخل و 14 % للدول منخفضة الدخل.

لإدارة المديونية بعدين أساسيين. الأول هو البعد الاقتصادي الكلي المرتبط بالتوازنات الكلية والتي تؤثر وتتأثر بمستويات المديونية ومؤشراتها. ومن هذا المنظور فإن إدارة المديونية تكون جزء من الإدارة الاقتصادية الكلية. أما البعد الثاني فهو اقتصادي جزئي إداري وتكون إدارة المديونية جزء من الإدارة العمومية. وبالاعتماد على هذين البعدين، فإن الإدارة الفعالة للمديونية تضم سبعة وظائف أساسية هي: السياسات، التنظيم، حشد الموارد، التدوين، التحليل، المراقبة والعمليات. وتشكل الوظائف الثلاثة الأولى الإدارة العليا للمديونية التي تعنى بتحديد القواعد والاستراتيجيات للاستدانة. في حين تشكل الوظائف الأخرى الإدارة العملاتية التي تهتم بالإدارة اليومية للمديونية استنادا للاستراتيجية الوطنية للاستدانة الخارجية.

2. الإدارة العملاتية:

تنفذ وظائف الإدارة العملاتية للمديونية على مستويين؛ الأول تجميعي والآخر للمعاملات الفردية. خاصة فيما يتعلق بوظائف التدوين والتحليل والمراقبة.

أ . الإدارة غير النشطة:

ضمن هذا النمط يتطلب تدوين المديونية، جمع بيانات مفصلة على أساس قرض بقرض. كما يتطلب هذا النظام تحديد معايير الديون وما هي المعلومات الواجب جمعها. ويتم تجميع بيانات الدين التفصيلية لتوفير إحصائيات دقيقة حول المديونية الوطنية لغرض التحليل. وأهم مخرجات هذه الوظيفة هي توفير المعلومات المفصلة والمجمعة.

أما الوظيفة التحليلية التي ترتكز على المعلومات المتوفرة من الوظيفة السابقة، فتعنى بالتحليل الاقتصادي الكلي للمديونية ودراسة البدائل المتاحة على ضوء الوضع الاقتصادي المحلي ووضع الأسواق المالية الدولية، والبنية المستقبلية للمديونية. وهذه الوظيفة توفر المراجعة المستمرة لتأثير المديونية على الموازنة وميزان المدفوعات وتحديد آثار القروض الجديدة. وتعنى الوظيفة التحليلية أيضا بدراسة كل الأدوات المالية المتاحة وتقنيات الإقراض واختيار هياكل القروض وشروطها بما يتماشى مع الوضع الاقتصادي القائم، وكذلك بدراسة عمليات إعادة هيكلة المديونية.

إدارة المديونية العليا: ▪ وظيفة السياسات ▪ التنظيم ▪ الموارد	**التنظيم والاتجاه:** ▪ استراتيجية ▪ البنية/ مؤسسة ▪ البشرية والمادية
الإدارة العملاتية: **الإدارة غير النشطة:** ▪ تدوين ▪ تحليل **الإدارة النشطة:** ▪ عمليات ▪ مراقبة	**ديناميكية المديونية:** ▪ المعلومات ▪ دراسة ▪ عمليات ▪ مراقبة

ب . الإدارة النشطة للمديونية:

(1) وظيفة العمليات:
تعنى بالنشاطات المتعلقة بالاستدانة من الأسواق الدولية والاتفاقيات والترتيبات، ويمكن أن تقسم إلى ثلاث وظائف رئيسية هي: المفاوضات، استخدام القروض وخدمة الدين. وهذه الوظائف تختلف حسب طبيعة القرض، كما تضم أيضاً التعامل مع تقنيات إعادة هيكلة الديون.

(2) المراقبة:
عملية المراقبة صعبة التعريف لأنها مستمرة مع جميع عمليات المديونية ولا توجد عملياً مرحلة مراقبة مستقلة. فعلى المستوى الكلي تكون عملية المراقبة والتنسيق مهمة لضمان تناسق الإدارة العملاتية مع الإدارة العليا للمديونية مثل احترام سقوف الاقتراض وتوزيعها الجغرافي المحدد في الاستراتيجية الوطنية للمديونية. أما على المستوى الجزئي، فإن المراقبة والمتابعة تخص عمليات محددة مثل التفاوض وخدمة المديونية، وتهدف أن تكون شروط الاستدانة الجديدة متلائمة مع التوجهات، وأن يتم استخدام الأموال في محلها وفي وقتها، وأن تتم المدفوعات وخدمة الديون في وقتها. وتعتمد درجة المراقبة على طبيعة الديون وعملياتها ويمكن أن تمتد من المراقبة الصارمة إلى التنسيق والمتابعة.

> باتت الدول النامية تعتمد في تمويل التنمية على تدفقات رؤوس الأموال الخاصة أكثر من اعتمادها على تدفقات المديونية.

3 . وحدات إدارة المديونية:
تختلف أنظمة إدارة المديونية (الوحدات والإطار المؤسسي) من دولة لأخرى وهي محددة بعوامل تاريخية ومؤسسية ودستورية. كما تختلف أنظمة إدارة المديونية في درجة المراقبة التي تمارسها السلطات وجدية الإطار التنظيمي وطبيعة نظام الإبلاغ عن المديونية المعتمد والذي قد يكون طوعيا أو غير ذلك. وتختلف كذلك في معالجة الديون الخاصة وفي معالجة ديون المؤسسات المالية وغير المالية.

إن الوظائف المختلفة لإدارة المديونية لا تنفذها نفس الوكالات الحكومية. وقد نجد وحدات مختلفة كوزارات المالية والبنوك المركزية تنفذ بعض الوظائف ويمكن أن تتداخل هذه الوظائف مع بعضها أو تقوم وزارات مختلفة بتنفيذ ذات الوظائف، أي أن النظام يكون لا مركزيا. وقد يكون النظام مركزيا وتتولى التنفيذ وزارات المالية أو البنوك المركزية أو هيئة مستقلة.

سواء كان النظام مركزياً أم لا فإن تنفيذ الوظائف السبعة المشار إليها يعتبر شرطا ضروريا وليس وحيدا، لكي تكون فعالة. حيث تتطلب الفعالية أيضا إدراج نظام المعلومات وتحليل القرارات في بيئة مؤسسية واضحة، أي أن كل وحدة تقوم بوظائف محددة غير متعددة ولا يفيد إنتاج نفس الموجود. وكذلك يتم تبادل المعلومات المجمعة والفردية ما بين كل الوحدات. ولا يوجد نمط موحد مثالي لوحدات إدارة المديونية ووظائفها كل منها.

ويمكن اقتراح نموذج تنظيم معياري للمديونية يتماشى مع وظائف إدارة المديونية التي تم تحليلها سابقاً. ويشمل هذا النظام ما يلي:

- المجلس التنفيذي: الذي يمثل السلطة العليا في عملية إدارة المديونية، ويضم ممثلين عن وزارة المالية والبنك المركزي والوزارات الفنية المختصة وشركات القطاع العام الكبرى التي تتعامل مع الديون الخارجية.
- المجلس الاستشاري: يمارس وظائف السياسة والتنظيم وتحديد المصادر فيما يتعلق بإصدار القرارات والتوجيهات وطُرق إدارة المديونية. وللمجلس سكرتارية تضطلع بوحدة المراقبة والتنسيق، وتتكفل بعملية المتابعة والتأكد من صحة تطبيق الاستراتيجية والنظم والتوظيف وتوفير الوسائل المادية.
- الوحدات التنفيذية: تتمثل مهامها في الإشراف على وظائف إدارة المديونية المتكونة من التفاوض والاستعمال وخدمة الديون والتي يمكن تنظيم كل منها في وحدة مستقلة.
- وحدة المعلومات: تهتم بعملية تدوين كل تدفقات المديونية وإنتاج الإحصائيات وقواعد البيانات.
- وحدة التحليل والبحث: تهتم بتحليل وضع المديونية وإعداد البحوث والتقارير الدورية حول مديونية البلد.

4 . أنظمة المعلومات:

تعتمد إدارة المديونية أساساً على بيانات متسقة وحديثة لضمان دقة التحليل. وقد شجعت كثرة العمليات وتضخم أحجامها العديد من البلدان على تطوير أو اقتناء أنظمة معلومات لمعالجة المديونية وتدفقاتها باستخدام الحاسوب. ولكن يجب التنويه أن تطوير نظام للمعلومات لا يعتبر في حد ذاته إدارة للمديونية.

إن إدراج أنظمة المعلومات الإلكترونية تحتم وجود نظام تدوين مركزي يسمى "مركز المديونية". وهذا المركز يتطلب وجود قوة قانونية ومؤسسية ومقدرة على تجميع البيانات، وإلا كانت البيانات ناقصة وغير دقيقة ومتأخرة. كما يتطلب توافر موارد بشرية مؤهلة ومدربة، إضافة إلى الدعم الحكومي وتوفير الموارد المادية وتجديد الأنظمة الحاسوبية والبرمجيات.

يعتبر تطوير إدارة الديون عاملا أساسيا في استراتيجية الخروج من فخ المديونية. وهذه الإدارة متعددة الأوجه وتحتوي على صياغة شفافة لاستراتيجية وطنية للاستدانة وإرساء الإطار المؤسسي الذي يدعم تطبيق هذه الاستراتيجية. ويمكن تلخيص إدارة المديونية بمعالجة مستوى عبء المديونية وتخفيضه إلى مستويات مقبولة ومستدامة بالتماشي مع تطبيق سياسات الإصلاح التي تمكن من ذلك.

5 . استراتيجية الإدارة الفعالة للديون:
تستخدم الدول النامية الديون الخارجية كآلية لمعالجة فجوة الموارد (الاستثمار – الادخار) والتجارة الخارجية. وتضاف هذه الديون إلى الموارد المتاحة للاقتصاد. فإذا استخدمت هذه الموارد بشكل جيد فإنها تفيد البلد وتساهم في عملية النمو والتنمية. أما إذا كانت الديون موزعة بشكل غير ملائم، فإن تكاليف الاستدانة تساهم في تعقيد المشاكل الاقتصادية الكلية في شكل مستويات غير مستدامة من خدمة المديونية. ويتم إدماج قضايا صياغة سياسات الاستدانة واستخدام الديون وخدمتها ضمن الإدارة الاقتصادية من منظور مؤسسي وسياسات اقتصادية.

تتمثل مهام الإدارة الفعالة للمديونية في رسم السياسات، التشريع، التنظيم وتجميع وتحليل المعلومات.

قبل الحصول على قروض جديدة، يجب تقييم وتحديد الالتزامات المرتبطة بالمديونية وكيفية خدمتها، وكذلك القيود التي تفرضها على مستقبل السياسة الاقتصادية. فالأموال المقترضة يجب أن لا تزيد فقط من عرض السلع والخدمات في الاقتصاد، بل لا بد أن تساهم في توليد مداخيل إضافية بالعملة الصعبة بما يسمح بخدمة المديونية مستقبلا. إن إدارة الديون الخارجية، هي جزء لا يتجزأ من الإدارة الاقتصادية الكلية التي تستهدف توظيف الديون في خدمة النمو وتخفيض الفقر وتحقيق التنمية دون خلق مشاكل مدفوعات خارجية.

رابعا - استدامة المديونية:

إن نشوء المديونية هو نتاج طبيعي للنشاط الاقتصادي. ففي أي فترة من الزمن هنالك أعوان لديهم فائض دخل بالنسبة لاحتياجاتهم من الاستهلاك والاستثمار، بينما هنالك أعوان يحتاجون لدخل إضافي لتلبية احتياجات الاستهلاك والاستثمار. ويبنى قرار الاقتراض على فرضية أن المدين يستطيع أن يستوفي متطلبات عقد المديونية. وتنشأ مشاكل المديونية إذا كانت مداخيل المدين غير كافية أو إذا كانت الأصول التي يمتلكها لا تكفي للوفاء بمتطلبات المديونية. ولذلك فإن الدول المدينة تحتاج إلى إدارة جيدة لمخاطر المديونية والإبقاء على مستويات مستدامة منها.

1 . أدوات استدامة المديونية:
يستند تحليل استدامة مديونية الدول النامية على تطوير سيناريوهات الأجل المتوسط وبناء مؤشرات المديونية لتحديد مشاكل السيولة والملاءة. وتعتبر هذه الأدوات والمؤشرات جزء هاما من الإدارة الفعالة للمديونية ومؤشرات إنذار مبكر لتفادي الانزلاق في فخ المديونية.

يمكن تعريف الملاءة على المستوى الوطني، بأنها مقدرة البلد على الوفاء بالتزامات المديونية على أساس مستمر. وتكون الدول مليئة عادة إذا كانت القيمة الحالية لصافي مدفوعات الدين لا تفوق القيمة الحالية للتدفقات الجارية مطروحاً منها الواردات. وتتوقف الدول عن الدفع عادة قبل هذه النقطة بكثير نتيجة ارتفاع تكاليف خدمة المديونية. وعليه، فإن القيد الذي يحدد الملاءة هو القابلية العملية للدفع بدلا من المقدرة النظرية للدفع.

إن عملية تحديد ملاءة الدولة وقدرتها على الدفع أمر صعب. وتنجم مشاكل السيولة عندما يؤثر النقص في الأصول السائلة على مقدرة الاقتصاد على الوفاء بالالتزامات، ما يؤدي إلى عدم ملاءة وعدم قابلية للدفع. ولكن قد تنشأ مشاكل السيولة رغم توفر الملاءة، كأن تنشأ مثلا عن نضوب سيولة البلد عندما يفقد الدائنون الثقة وينفذون معاملات تؤدي إلى ضغوط على الاحتياطي الخارجي. أو قد تنشأ بسبب انخفاض مداخيل الصادرات أو ارتفاع أسعار الفائدة أو أسعار الواردات.

وتشكل بنية الديون من العملات وأسعار الفائدة وهيكل الآجال ومدى توفر الأصول لدفع مستحقات المديونية، محددات هامة لهشاشة البلد لمشاكل السيولة الخارجية.

2 . سيناريوهات المديونية:

يتم تحليل استدامة المديونية عموماً في إطار زمني طويل إلى متوسط الأجل. وهذه السيناريوهات عبارة عن تقييم رقمي يأخذ بعين الاعتبار توقعات اتجاهات المتغيرات الاقتصادية والعوامل الأخرى لتحديد الشروط التي تكون فيها الديون والمؤشرات الأخرى مستقرة عند مستويات مقبولة من المخاطر الأساسية على الاقتصاد، ومدى الحاجة إلى سياسات إصلاحية.

حالة اللايقين الاقتصادي الكلي (الميزان الجاري) والمخاطر السياسية (السياسة المالية) تسيطر على تحديد الوضعية الاقتصادية متوسطة الأجل. والميزان الجاري مهم جداً في تحديد الوضعية الاقتصادية لأنه إذا استمرت العجوزات، فإن المديونية تصبح غير مستدامة بحيث ترتفع نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي.

يؤدي تمويل العجز المتفاقم بالديون، إلى ارتفاع عبء المديونية بما يؤثر سلباً على ملاءة البلد ويؤدي إلى هشاشة وضع السيولة. ويتم النظر للاستدانة في إطار الاقتصاد الكلي، لكن هذا المنهج قد يكون حساساً للاسقاطات في مجال النمو وأسعار الفائدة وأسعار الصرف وخاصة لاستمرار التدفقات المالية التي تخضع إلى تدفق معاكس ومفاجئ. وعليه فإنه يمكن تحضير العديد من البدائل المبينة على "ماذا لو" والتي يمكن أن تكشف عن المخاطر الناجمة عن تقلب المتغيرات الأساسية، أو عن تغير الفرضيات حول الأداء الاقتصادي والمتغيرات الخارجية. هذه الاختبارات ذات فائدة في تحليل السيولة وتوفر قاعدة لتطوير استراتيجيات لمواجهة المخاطر المحددة مثل تعزيز السيولة أو رفع الاحتياطيات الدولية أو فتح خطوط قروض للطوارئ مع الدائنين.

الملاءة المالية هي مقدرة البلد على الوفاء بالتزامات المديونية على أساس مستمر.

3 . مؤشرات المديونية:

تم تطوير مؤشرات المديونية للمساعدة على اكتشاف مخاطرها، وبالتالي المساعدة في إدارتها. وعندما تستخدم هذه المؤشرات لتحليل استدامة المديونية في السيناريوهات، فإنها تساعد على تقييم ثقل مديونية أي دولة وإمكانية تحولها إلى دولة ذات مديونية شديدة أو مثقلة بالديون. ويتم استخدام المؤشرات في إطار ديناميكي لإعطاء صورة كاملة عن اتجاهات المديونية وتحديد مخاطرها. كما تستخدم مع متغيرات اقتصادية أخرى مثل النمو المتوقع ومتغيرات مالية أخرى مثل أسعار الفائدة وحدود التبادل.

بالرغم من فائدة هذه المؤشرات، توجد مشاكل مفاهيمية في تحديد المستويات الحرجة أو حتى المجالات المقبولة والمحبذة لهذه المؤشرات. وعلى الرغم من أن تحليل المؤشرات يتم عبر الزمن وبالعلاقة مع المتغيرات الاقتصادية الكلية، فإنها تشكل نظاما للإنذار المبكر من الأزمات المحتملة. ومقارنة هذه المؤشرات عبر الزمن يمكن أن يوضح وجود مشاكل في خدمة المديونية. كما يمكن مقارنة مؤشرات مجموعات متجانسة من الدول للكشف على مجالات لهذه المؤشرات تعكس الاقتراب من مستويات أدت إلى مصاعب مديونية في بعض الدول، وبالتالي يمكن استخدامها في هذا الإطار كمؤشرات إنذار مبكر.

أ . مؤشر الدين إلى الصادرات:
مؤشر المديونية الكلية القائمة في نهاية السنة إلى صادرات البلد من سلع وخدمات، يمكن اعتباره مؤشر استدامة، حيث أن ارتفاع هذا المؤشر يدل على أن الديون باتت أكبر من موارد البلد الأساسية من العملات الصعبة، ويدل ذلك على أن البلد قد يواجه مشاكل في الوفاء بالتزاماته المالية تجاه الدائنين.

وتجدر الإشارة إلى أن المؤشرات التي تعتمد مخزون المديونية تعاني نقاط ضعف عديدة. فالبلدان التي تستخدم المديونية لغرض الاستثمار مع فترات إدارة طويلة، قد تظهرها المؤشرات بأنها تعاني مديونية مرتفعة. لكن مع ارتفاع النمو والصادرات الناجمة عن مردود الاستثمار، فإن هذه المديونية قد تنخفض لاحقاً. ويمكن أن يصحح هذا المؤشر باستخدام تدفق الصادرات بعد فترة الإدارة الطويلة مثل استخدام متوسط الفترات المتعددة. وإذا كانت المديونية تتضمن نسبة كبيرة من القروض الميسرة، فإن خدمة المديونية لا ترتفع كما لو كان الفائدة مرتفعة. ولكي يتم الأخذ بعين الاعتبار العبء الداخلي (تكلفة الفرصة البديلة)، فيفترض حساب القيمة الحالية للمديونية بعد خصم تدفقات خدمة المديونية، باستخدام سعر فائدة تجاري بمخاطرة محايدة. ويعني ارتفاع هذه النسبة أن البلد يتجه نحو مسار غير مستدام.

ب . مؤشر الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي:
نسبة الدين القائم إلى الناتج المحلي الإجمالي، تعكس نسبة الموارد الإجمالية المتاحة لخدمة المديونية عبر نقل الموارد من إنتاج السلع المحلية إلى إنتاج الصادرات. ويمكن للبلد أن تكون نسبة الدين إلى الصادرات مرتفعة بينما نسبة الدين إلى الناتج المحلي منخفضة، إذا كانت السلع المصدرة تشكل نسبة ضئيلة من الناتج.

إذا كان مؤشر نسبة الدين إلى الناتج لا يخضع لانتقادات مشابهة لمؤشر نسبة الدين إلى الصادرات والتي تركز على تذبذب أسعار الصادرات ودرجة القيم المضافة في الصادرات، فإن استخدام سعر صرف مختل قد يشوه دقة هذا المؤشر الذي يتأثر بدرجة تنمية البلد وبنسبة الديون الميسرة.

ج . مؤشر القيمة الحالية للدين إلى المداخيل الحكومية:
مؤشر القيمة المستقبلية لخدمة الدين المخصوم بسعر فائدة تجاري بمخاطرة حيادية على المداخيل الجبائية للحكومة يقيس الاستدامة في البلدان ذات الاقتصاد المنفتح والتي تعاني من قيد الميزانية الناجم عن ارتفاع خدمة المديونية. قد يدل ارتفاع هذا المؤشر لسنوات عديدة على أن الدولة تواجه مشاكل جبائية ومالية لخدمة المديونية.

تساعد المؤشرات في تحديد ثقل المديونية واكتشاف مخاطرها وتحديد كيفية إدارتها.

د . مؤشر خدمة الدين إلى الصادرات:
يعتبر مؤشر استدامة لأنه يقيس نسبة الصادرات التي تحول إلى خدمة المديونية وكذلك مدى هشاشة خدمة الدين لانخفاض غير متوقع للصادرات. كما يعكس أهمية الديون القصيرة في خدمة المديونية. إن المستوى المستدام لهذا المؤشر يتحدد بمستوى أسعار الفائدة وكذلك بنية آجال المديونية. حيث أن ارتفاع نسبة الديون القصيرة ترفع من هشاشة خدمة المديونية.

يأخذ المؤشر بعين الاعتبار نسبة المديونية ما بين ميسرة وغير ميسرة. بينما تطوره الزمني في تحليل السيناريوهات يمكن أن يوفر معلومات قيمة حول هيكلة خدمة المديونية ومؤشر خدمة المديونية

الحكومية، ويمكن اعتباره مؤشر استدامة مديونية الحكومة ومؤشر تحويل المخاطر التي تفرضها قيود سعر الصرف على إعادة دفع الالتزامات، كما يمكن أن يمثل المخاطر السياسية لخدمة المديونية.

مؤشر خدمة المديونية غير دقيق في قياس الهشاشة الخارجية، بالإضافة إلى تذبذب المؤشر الناجم عن تغير الصادرات وخدمة المديونية. إن مدفوعات المديونية قصيرة الأجل قد تكون مستثناة من هذا المؤشر وبيانات القطاع الخاص عموماً غير متوفرة. وهناك الكثير من الدول انفتحت اقتصادياً ونجم عن ذلك ارتفاع الصادرات ولكن في نفس الوقت ارتفعت الواردات المرتبطة بالنشاط التصديري، وبالتالي يجب تعديل مؤشر خدمة المديونية ليأخذ هذه التطورات بعين الاعتبار. علما إن هذا المؤشر يأخذ بعين الاعتبار مشاكل السيولة والملاءة ويمكن أن يكون أقل فائدة من مؤشر الملاءة أو السيولة (الاحتياطي/ الديون القصيرة).

ه . مؤشر الاحتياطي إلى الديون القصيرة:
مؤشر سيولة معرّف على أساس مخزون الاحتياطي من العملات الأجنبية التي تحت تصرف السلطات النقدية، إلى مخزون الديون قصيرة الأجل.

خامسا ـ إدارة المخاطر:

إن ارتفاع مخاطر التعرض للعملات الأجنبية ووجود أسواق مالية عميقة منعت الدول المتقدمة من اللجوء إلى المديونية الخارجية. فمثلا اليابان وألمانيا وأمريكا لا تصدر ديونا بالعملات الأجنبية في حين تقلل الدول الأخرى إلى حد كبير من هذه الديون كنسبة من الديون الإجمالية. أما في الدول النامية فان الحكومات تحتاج للحصول على الموارد بالعملات الصعبة نتيجة شح الموارد المالية وانخفاض الادخار المحلي. وعندما تكون أسواق المشتقات بالعملة المحلية متوفرة، فإن الحكومات تستطيع تغطية هذه المخاطر وتخفض مخاطر التعرض للعملات وتقلبات أسعار الفائدة. ويمكن استبدال العملة الأجنبية بالعملة المحلية إن وجدت أو بعملات مرتبطة بالعملة المحلية والتي تتوفر بها مشتقات سائلة. وبما أن أسواق المشتقات تطورت وتعقدت بشكل كبير، فإن إمكانيات التغطية من المخاطر المرتبطة بالاقتراض في هذه الأسواق أصبحت ممكنة. فالمدين يمكن أن يستغل القرض ويطور قاعدته الاستثمارية دون تحمل مخاطر أسعار الصرف أو أسعار الفائدة باستخدام بدائل العملة وبدائل سعر الفائدة لإدارة بنية آجال المديونية الخارجية.

1 . الإطار المؤسسي :
تتطلب إدارة المخاطر المرتبطة بالتعرض الخارجي مهارات تقنية ومعلومات متطورة وطرق مراقبة صارمة، وفرض حدود للتبادل والتعرض. وتلك شروط يصعب توفيرها في معظم الدول النامية، حيث يصعب استقطاب الكفاءات البشرية، وكذلك بناء أنظمة المعلومات والتحكم لإدارة مستويات التعرض. ولكن يلاحظ تزايد الوعي لدى حكومات الدول الناشئة حول ضرورة إدارة المديونية الحكومية. وتتطلب ذلك إجراء إصلاحات عميقة، حيث تشير التجارب إلى أهمية العوامل التالية :

- ضرورة استقلالية إدارة المديونية عن الضغوط السياسية لضمان الشفافية والمحاسبة.
- قيام مدراء محافظ أكفاء وذوي خبرة بإدارة المخاطر، مع ضرورة قياس أدائهم بجملة من المعايير الصارمة.
- توفر الموارد اللازمة لتوظيف الكفاءات والحصول على افضل الأنظمة لإدارة المخاطر.

وللوصول إلى هذه الأهداف، خلصت العديد من الدول إلى ما يلي:

- تأسيس هيئات للمديونية مستقلة وذات أهداف محددة.

- تحديد سقوف للديون الحكومية من حيث الآجال والعملات، وتحديد الحدود للقيم الخاضعة للمخاطرة.
- تحقيق استقلالية إدارة المديونية مع الإدارة المالية والنقدية.
- تحديد محفظة ذات مخاطرة منخفضة متناسقة مع مفهوم الحكومة، وتحديد التكاليف المتوقعة لتحقق المخاطر ومعادلة الوصول إلى هذه المحفظة والإبقاء عليها. ولتخفيف المخاطرة تقوم المؤسسة بمطابقة خصوم الحكومة مع أصولها .

إعادة تنظيم المديونية هي اتفاق على تغيير شروط خدمة المديونية وتعتبر دليلا على فعالية إدارة المديونية.

2 . الاستراتيجية:

في عالم تسوده تقلبات حادة في تدفقات رؤوس الأموال، وتكامل في أسواق المال تصبح الإدارة الجيدة للمديونية الحكومية، عاملا أساسيا في تحقيق الاستقرار المالي. وكخطوة أولى لتقليل تعرضها للصدمات الخارجية، فعلى الحكومات أن تحسن من إدارة صافي تعرضها للاحتياطي الأجنبى. كما إن اختيار عملة المديونية يجب أن لا يحدد على أساس تكاليف الفائدة وإنما يجب أن يحسب على أساس معيار مثقل بالمخاطر. فتخفيض تكاليف ومخاطر المديونية لا يعني تقليل اللجوء إلى الاستدانة من الأسواق الدولية، وإنما يمكن تحقيق هذا الهدف عن طريق تمديد الآجال وتحديد السقوف وتحديد أدوات المديونية والتغطية ضد هذه المخاطر.

وعليه فإن تقليل التعرض لمخاطر العملة وتمديد الآجال يمكن أن يعتبر من الأهداف المتوسطة إلى طويلة الأجل، وكذلك عملية تدريجية لا يمكن الوصول إليها دفعة واحدة.

سادسا ـ إعادة تنظيم الديون:

تعتبر إعادة تنظيم عمليات الديون إحدى خصائص الإدارة الجيدة للمديونية الخارجية. حيث يمكن للدولة المدينة أن تقوم بإعادة هيكلة المديونية أو تحويلها، لتجنب العجز عن الوفاء بالتزاماتها المالية الخارجية أو إذا أرادت تخفيض المخاطرة أو تخفيض تكاليف الاقتراض. وتعرف إعادة تنظيم المديونية على أنها اتفاق ثنائي ما بين الدائن والمدين لتغيير الشروط المتفق عليها لخدمة المديونية. وتشمل إعادة التنظيم عمليات إعادة الجدولة، إعادة التمويل، السماح، مقايضة الدين، والدفع المسبق. أما قيام الدائن بشطب بعض الديون إذا تيقن أن المدين لا يمكنه تسديد مديونيته، فلا تعتبر إعادة تنظيم للمديونية.

إن هدف إعادة تنظيم الديون هو الإسهام في تخفيف عبء المديونية والإسهام كذلك في معالجة مشاكل السيولة والاستدامة الناجمة عن المدفوعات المستقبلية والحالية. ويتحقق تخفيف العبء إذا حصل تخفيض مباشر في القيمة الحالية لخدمة المديونية أو نجم هذا التخفيض عن تأجيل مواعيد السداد. ولا يمكن اعتبار إن هدف إعادة التنظيم قد تحقق، إذا تم اتخاذ أي إجراء يؤدي ذلك إلى انخفاض القيمة الحالية لخدمة المديونية من جهة والى ارتفاع في قيمتها المستقبلية من جهة أخرى أو العكس.

وهناك العديد من أنواع إعادة تنظيم المديونية مثل:

1 . إعادة الجدولة:

تعني التأجيل الرسمي لخدمة الدين وتطبيق آجال جديدة ميسرة للمبلغ المؤجل. ويتم هذا عبر استبدال أداة مديونية بأخرى كما في حالة إعادة التمويل ومبادلة الديون أو تغيير حدود وشروط العقود القائمة ما بين الدائن والمدين. وقد لا تؤدي إعادة الجدولة إلى تخفيض القيمة الحالية للدين محسوبة بخصم المدفوعات القديمة والجديدة باستخدام نفس سعر الفائدة. وقد تتم إعادة الجدولة عبر إعادة جدولة

التدفقات أو إعادة جدولة المخزون. تشمل الحالة الأولى إعادة جدولة خدمة دين مستحق أما الحالة الثانية فتشمل خدمة دين غير مستحقة بعد إضافة المستحقات المؤجلة.

2 . إعادة التمويل:
تشمل استبدال أداة دين قائمة بما في ذلك المتأخرات بأداة أو أدوات أخرى مثل تحويل مجموعة من ديون التصدير إلى دين واحد. وقد تشمل أيضا استبدال أداة دين بأداة أخرى مثل السند أو استبدال سندات قائمة بسندات جديدة.

3 . السماح:
هو الإلغاء الطوعي لجزء من الديون أو كلها في إطار ترتيبات ما بين الدائن والمدين. ولكن إلغاء الفوائد المستقبلية وغير المستحقة في وقتها لا يعتبر سماحا. وإذا تمت إعادة تنظيم الديون بتغيير سعر الفائدة المتعاقد عليه مثل تخفيض الفوائد لكن مع إبقاء أقساط الأساس أو العكس، فإن هذا يعتبر إعادة جدولة. أما إذا كان الاتفاق الثنائي ينص صراحة على تغيير سعر الفائدة التعاقدي، فإن تخفيض الأساس يعتبر تخفيضاً للمديونية.

يشمل تنظيم المديونية؛ إعادة الجدولة، إعادة التمويل، السماح، مقايضة الدين، والدفع المسبق الخ..

4 . تحويل الدين:
تتمثل عملية تحويل الدين باستبدال الدين بدين آخر أو بأداة مالية محددة. وتضم هذه العملية تغيير الدين بالعملة الأجنبية إلى التزامات مالية محددة بالعملة المحلية وبسعر خصم، وبذلك يعتبر الدين مسددا وتتحول الذمم المالية إلى شكل آخر. ففي حالة مقايضة الدين بأسهم مثلا، فإن المدين والدائن يتفقان على تحويل الدين إلى حقوق ملكية (أسهم) أي تحويل الدين إلى استثمار أجنبي. ويمكن أن تشمل العملية طرفا ثالثا يقوم بشراء حقوق الدائن مقابل أسهم أو مبالغ بالعملة المحلية يتم استثمارها في الاقتصاد المحلي على شكل أسهم. وتوجد أشكال أخرى لمقايضة الدين مثل مقايضة الدين بالصادرات أو مقايضة الدين بالتزامات جديدة يشتريها طرف ثالث لتحقيق أهداف عامة مثل حماية البيئة، الصحة، والتربية. وهذه العمليات تقوم بها مؤسسات تقدم الإعانات والمساعدات للدول النامية مثل جمعيات الحفاظ على البيئة واليونيسف وغيرها.

5 . إعادة شراء الدين والدفع المسبق:
تتمثل هذه العملية في إعادة شراء أو الدفع النقدي لدين بشروط جديدة متفق عليها ما بين الدائن والمدين. وعندما يتم شراء القيمة الاسمية للدين بخصم، فإن الدفع المسبق يسمى إعادة شراء. ويمكن للمدين أن يدخل السوق الثانوية ويشترى دينه بسعر خصم.

6 . تخفيض الدين:
عندما تتم مبادلة الدين الرسمي بأسهم أو حسابات أموال تستخدم لاستدامة التنمية، فإن الفرق ما بين الدين الذي تمت مبادلته والأموال المقدمة يمكن اعتبارها تخفيضا للدين.

ملخص مؤشرات المديونية

مؤشرات الملاءمة:	
خدمة الفوائد	يقيس نسبة الفوائد إلى الصادرات ويدل على مستوى شروط المديونية ويعكس بالتالي عبء المديونية.
المديونية للصادرات	مؤشر اتجاه ذو مدلولية متعلق بطاقة البلد على إعادة دفع المديونية.
المديونية للناتج المحلي الإجمالي.	يربط الديون بقاعدة الموارد ويدل على إمكانيات الاقتصاد الوطني على توليد الدخل وبالتالي على خدمة ديونه.
القيمة الحالية للدين للصادرات	مؤشر استدامة أساسي يقارن عبء المديونية بالقدرة على إعادة الدفع.
القيمة الحالية للدين على الجباية الضريبية	مؤشر استدامة أساسي يقارن عبء المديونية بالموارد الحكومية لإعادة دفع المديونية الحكومية.
خدمة الدين للصادرات	مؤشر مركب للملاءة والسيولة.
مؤشرات السيولة :	
الاحتياطيات الدولية للدين قصير الأجل	مؤشر مهم لملاءمة الاحتياطي لدولة تعاني صعوبات في دخول الأسواق الدولية، يما يكفل بالتنبؤ بإمكانية مواجهة مشاكل سيولة.
مؤشرات القطاع العام :	
خدمة الدين العام للصادرات	مؤشر يعكس القابلية للدفع ومخاطر التحويل.
الدين العام للناتج المحلي الإجمالي أو المداخل الحكومية	مؤشر ملاءة القطاع العام ويمكن أن يستند إلى الدين العام الإجمالي أو الدين العام الخارجي فقط.
متوسط الدين غير الميسر	مؤشر قياس الآجال وغير متحيز للآجال الطويلة للدين.
الدين الخارجي للدين الإجمالي	يعكس أثر أسعار الصرف على نمو المديونية.
المؤشرات المالية :	
وضعية الصرف الأجنبي	الأصول بالعملة الصعبة ناقص المطلوبات ومضافا إليها وضعية الصرف طويلة الأجل.
الاختلال ما بين الآجال بالعملة الصعبة	الأصول بالعملة الصعبة مطروحا منها المطلوبات عند مستوى آجال محدد. وهو مؤشر الضغط على احتياطي البنك المركزي في حالة انقطاع التمويل الخارجي.
إجمالي المطلوبات الخارجية	يعكس مدى أهمية الأصول في تغطية المطلوبات.
مؤشرات قطاع الشركات:	
الدين الاسمي على حقوق الملكية	يعكس جودة البنية المالية. ارتفاعه يعكس الهشاشة بمواجهة المخاطر الأخرى كانخفاض الربحية، ارتفاع الدين قصير الأجل قياسا بالدين الإجمالي.
الفوائد على التدفقات	يقيس للاستقامة المالية.
العائد على الأصول	الربح قبل الضرائب ومدفوعات الفائدة على الأصول ويعكس الربحية.
صافي التدفقات بالعملة الصعبة على إجمالي التدفقات	مؤشر أساسي للانكشاف بالعملة الأجنبية غير المغطاة .
صافي المديونية بالعملة الأجنبية على حقوق الملكية	يقيس آثار سعر الصرف على الميزانية.

مراجع مختارة بالعربية:

- رمزي زكي ، 1978 ، أزمة الديون الخارجية : رؤية من العالم الثالث ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة.
- رمزي زكي ، 1989 ، أعباء الديون الخارجية وآثارها على الخطة الإنمائية بالبلاد العربية ، المعهد العربي للتخطيط ، الكويت .
- إعادة جدولة الديون الخارجية وأزمة المديونية الدولية ، المؤسسة العربية لضمان الاستثمار، الكويت
- الأرصدة والمديونية العربية للخارج : السياسات البديلة لحماية الأرصدة ومواجهة المديونية، 1987 ، منتدى الفكر العربي ، الأردن .
- سيد أحمد عبد الخالق ، 1990 ، البنوك التجارية وأزمة المديونية العالمية ، مكتبة الجلاء الجديدة ، القاهرة .
- رمزي زكي ، 1985 ، الديون والتنمية : القروض الخارجية وآثارها على البلاد العربية ، دار المستقبل العربي، القاهرة .
- حافظ إبراهيم أحمد ، 1990 ، المديونية الخارجية وآثارها الاقتصادية : دراسة مقارنة للسودان والأردن والصومال ، المعهد العربي للتخطيط ، الكويت .
- أهم مؤشرات المديونية الخارجية للدول العربية والدول النامية ، 1986 ، مجلس الوحدة الاقتصادية العربية ، عمان ، 1986 .
- محسن فؤاد صيادي ، 1991 ، ديون البلدان النامية ومواقف الجهات الدولية والإقليمية منها، دار طلاس للدراسات والترجمة والنشر ، دمشق .
- محمد بن علي عقلا ، 1999 ، مشكلة الديون الخارجية للدول الاسلامية وآثارها ، مؤسسة شباب الجامعة ، الاسكندرية .

مراجع مختارة بالإنجليزية:

Czerkawski, Chris (1991). Theoretical and policy-oriented aspects of the external debt economics. Berlin: Springer-Verlag.

Dragoslav, Avramovic (1964). Economic growth and external debt. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Growth and external debt management (1989). Houndmills, UK: Macmillan.

Humphreys, Charles (1989). The external debt difficulties of low-income Africa. Washington, DC: World Bank.

Klein, Thomas W. (1994). External debt management: an introduction. Washington, DC: World Bank.

Lieftinck, Pieter (1966). External debt and debt-bearing capacity of developing countries. Princeton, NJ: International Finance Section, Princeton University.

Managing external debt in developing countries: proceedings of a joint seminar, Jeddah, May, 1990 (1992). Washington, DC: World Bank.

Rodrik, Dani (1992). External debt, adjustment, and burden sharing: a unified framework. Princeton, NJ: International Finance Section, Princeton University.

World Bank (1977). The external debt of developing countries. Washington, DC: World Bank.

World Bank (1980). A conceptual approach to the analysis of external debt of the developing countries / World Bank. Washington, DC: World Bank.

قائمة إصدارات جسر التنمية

العنوان	المؤلف	رقم العدد
الأعداد الصادرة:		
مفهوم التنمية	د. محمد عدنان وديع	الأول
مؤشرات التنمية	د. محمد عدنان وديع	الثاني
السياسات الصناعية	د. أحمد الكواز	الثالث
الفقر: مؤشرات القياس والسياسات	د. علي عبد القادر علي	الرابع
الموارد الطبيعية واقتصادات نفاذها	أ. صالح العصفور	الخامس
استهداف التضخم والسياسة النقدية	د. ناجي التوني	السادس
طرق المعاينة	أ. حسن الحاج	السابع
مؤشرات الأرقام القياسية	د. مصطفى بابكر	الثامن
تنمية المشاريع الصغيرة	أ. حسان خضر	التاسع
جداول المدخلات المخرجات	د. أحمد الكواز	العاشر
نظام الحسابات القومية	د. أحمد الكواز	الحادي عشر
إدارة المشاريع	أ. جمال حامد	الثاني عشر
الاصلاح الضريبي	د. ناجي التوني	الثالث عشر
أساليب التنبؤ	أ. جمال حامد	الرابع عشر
الأدوات المالية	د. رياض دهال	الخامس عشر
مؤشرات سوق العمل	أ. حسن الحاج	السادس عشر
الإصلاح المصرفي	د.ناجي التوني	السابع عشر
خصخصة البنية التحتية	أ.حسان خضر	الثامن عشر
الأرقام القياسية	أ.صالح العصفور	التاسع عشر
التحليل الكمي	أ.جمال حامد	العشرون
السياسات الزراعية	أ.صالح العصفور	الواحد والعشرون
اقتصاديات الصحة	د.علي عبد القادر علي	الثاني والعشرون
أسعار الصرف	د.بلقاسم العباس	الثالث والعشرون
القدرة التنافسية وقياسها	د.محمد عدنان وديع	الرابع والعشرون
السياسات البيئية	د.مصطفى بابكر	الخامس والعشرون
اقتصاديات البيئة	أ. حسن الحاج	السادس والعشرون
تحليل الأسواق المالية	أ. حسان خضر	السابع والعشرون
سياسات التنظيم والمنافسة	د. مصطفي بابكر	الثامن والعشرون
الأزمات المالية	د. ناجي التوني	التاسع والعشرون
إدارة الديون الخارجية	**د. بلقاسم العباس**	**الثلاثون**
العدد المقبل:		
التصحيح الهيكلي	د. بلقاسم العباس	الواحد والثلاثون

للاطلاع على الأعداد السابقة يمكنكم الرجوع إلى العنوان الإلكتروني التالي :
http://www.arab-api.org/develop_1.htm